Canada Industrial Relations Board | Conseil canadien des relations industrielles

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ont. K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4e étage Ouest, Ottawa (Ont.) K1A 0X8

Motifs de décision

British Columbia Maritime Employers Association,

employeur,

et

International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514,

agents négociateurs.

Dossier du Conseil : 28446-C
Référence neutre : 2010 CCRI **566**
Le 21 janvier 2011

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) se composait de M. H. Allan Hope, Vice-président, ainsi que de MM. John Bowman et André Lecavalier, Membres, en vertu de l'article 107 du *Code Canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Une audience a eu lieu les 13, 14 et 15 décembre 2010, à Vancouver.

Ont comparu

M[e] Israel Chafetz, c.r., pour la British Columbia Maritime Employers Association;

M[e] Bruce A. Laughton, c.r., pour l'International Longshore and Warehouse Union-Canada et l'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M. H. Allan Hope, Vice-président.

I – Introduction

[1] La présente affaire résulte d'une mesure prise par l'honorable Lisa Raitt, ministre du Travail, en réponse aux avis de différend donnés le 2 novembre 2010 concernant les négociations pour le renouvellement des conventions collectives distinctes entre l'International Longshore and Warehouse Union-Canada (la section locale des débardeurs) et la British Columbia Maritime Employers Association (la BCMEA), ainsi qu'entre l'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514 (la section locale des contremaîtres) et la BCMEA. Le 3 novembre 2010, soit le lendemain, la ministre a déféré une question et donné des directives au Conseil en vertu de l'article 107 du *Code*. Une copie du renvoi ministériel et des directives est jointe à la présente décision (voir l'annexe 1).

[2] La BCMEA est une organisation patronale qui représente environ 62 propriétaires de navires et autres types d'employeurs maritimes et du secteur du débardage exploitant leur entreprise en Colombie-Britannique. Environ 16 des employeurs membres de cette organisation embauchent directement des débardeurs. L'on renvoie souvent à ce sous-groupe d'employeurs comme étant les employeurs directs. TSI Terminals Systems inc. (TSI) est l'un de ces employeurs directs.

[3] Depuis longtemps, la pratique dans les ports de la côte Ouest consiste à tenir des négociations collectives sectorielles. La BCMEA agissait à titre de représentant patronal au nom des entreprises qui la constituaient auprès des agents négociateurs qui représentaient respectivement les débardeurs et les contremaîtres. Les conventions collectives régissant ces unités de négociation sont venues à échéance le 31 mars 2010. Les négociations collectives entre la BCMEA et les deux syndicats pour renouveler ces conventions collectives se déroulaient depuis quelque temps lorsque les avis de différend ont été envoyés, le 2 novembre 2010.

[4] Les avis de différend visaient seulement TSI, en tant qu'employeur individuel. Pour sa part, la BCMEA s'est opposée à ce qu'elle percevait être une tentative d'isoler TSI en tant qu'employeur individuel.

[5] Quant au présent différend, l'extrait essentiel du renvoi de la ministre se lit comme suit :

> Le 2 novembre 2010, l'ILWU (section locale des contremaîtres) et l'ILWU (section locale des débardeurs) m'ont respectivement fait parvenir un avis de différend concernant le renouvellement ou la révision des conventions collectives qu'elles ont conclues avec TSI Terminal Systems inc. (voir annexe).
>
> L'article 107 du *Code* prévoit qu'à titre de ministre du Travail, je peux déférer au Conseil toute question que j'estime nécessaire et de nature a favoriser la bonne entente dans le monde du travail et à susciter des conditions favorables au règlement des désaccords ou différends qui y surgissent.
>
> Étant donné que le débardage et les autres activités de compétence fédérale propres aux exploitations portuaires sur la côte Ouest sont primordiaux pour l'exportation et l'importation de biens de consommation, pour l'approvisionnement en marchandises et pour le fonctionnement de l'économie canadienne, je défère au Conseil canadien des relations industrielles la question de savoir s'il y a eu manquement, par l'une ou l'autre des parties, à l'obligation de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, en vertu de l'alinéa 50*a*) du *Code*.
>
> (traduction)

[6] Le 5 novembre 2010, la BCMEA a envoyé à la ministre une lettre de désaccord, rédigée par son vice-président des relations du travail, M. Mike Leonard. Elle a aussi envoyé des avis de différend au nom de l'ensemble de ses 62 membres concernant l'unité de négociation des débardeurs et celle des contremaîtres. Le rôle de la ministre dans le différend a continué d'évoluer, parallèlement à son renvoi. Le 17 novembre 2010, elle avisait la présidente du Conseil de ce qui suit :

> Aujourd'hui, j'ai nommé un conciliateur pour les parties afin de les aider à conclure ou à réviser leurs conventions collectives. Bien que le processus de conciliation aille de l'avant, j'attends une décision rapide de votre part en ce qui concerne mon renvoi du 3 novembre.
>
> (traduction)

[7] Le Conseil a traité le renvoi de la ministre conformément à sa procédure expéditive, à titre d'affaire prioritaire. Le Conseil a demandé aux parties de présenter leurs observations écrites relativement aux questions soulevées dans le renvoi de la ministre. Dans ses observations, la BCMEA a allégué que les deux syndicats avaient enfreint l'alinéa 50*a*) du *Code*. Les syndicats ont contesté ces allégations et ont nié avoir manqué de quelque façon que ce soit à l'obligation de négocier de bonne foi, ainsi qu'à toute autre obligation prévue à l'alinéa 50*a*) du *Code*.

[8] La BCMEA a décrit en détail ses allégations dans ses observations datées du 9 novembre 2010, dans lesquelles elle donnait des précisions sur ce qu'elle qualifiait comme étant le manquement des

syndicats à leur obligation de négocier de bonne foi. Elle alléguait que la conduite des syndicats démontrait qu'ils n'avaient pas rempli leur obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Ces précisions étaient les suivantes :

> a) La section locale des débardeurs a résilié l'entente qu'elle avait conclue à la table de négociation.
>
> b) La section locale des débardeurs a annulé des journées de négociations déjà prévues, ou les a interrompues avant la fin.
>
> c) La section locale des débardeurs ne pouvait expliquer ses propres propositions de négociation, ce qui a entraîné un retard supplémentaire.
>
> d) La section locale des débardeurs et celle des contremaîtres ne voulaient pas entamer un dialogue constructif, ni examiner des possibilités de compromis.
>
> e) La section locale des débardeurs a fourni des documents inexacts aux médiateurs, prétendant à tort qu'elle les avait préalablement donnés à la BCMEA.
>
> f) La section locale des débardeurs et celle des contremaîtres ont tenté de marginaliser la BCMEA à titre de représentant patronal en amorçant un processus de négociation directement avec une entreprise membre.
>
> g) La section locale des débardeurs a tenté de faire échouer la procédure d'arbitrage en présentant une proposition qui entraînerait l'impossibilité de s'entendre quant à une structure d'arbitrage acceptable.
>
> h) La section locale des débardeurs a proposé d'élargir sa compétence, ce qui est illégal.
>
> i) La section locale des contremaîtres n'a pas voulu entreprendre un processus de médiation pour élaborer une structure d'arbitrage.
>
> j) La section locale des contremaîtres a engendré une atmosphère ponctuée d'intimidation et de menaces, qui était contre-productive au regard d'un dialogue à la table de négociation.
>
> (traduction)

[9] La BCMEA n'a pas présenté d'observations concernant les points c) et e) lors de l'audience devant le Conseil. Elle a toutefois présenté une autre allégation concernant la section locale des contremaîtres. Elle a allégué que la section locale des contremaîtres avait contesté à maintes reprises la constitution du comité de négociation patronal ainsi que les pouvoirs de celui-ci durant les négociations collectives.

[10] Le 26 novembre 2010, le Conseil a tenu une réunion de gestion de l'affaire, au cours de laquelle il a été convenu que la BCMEA serait entendue en premier. Quatre jours ont été prévus pour l'audience, et le début de celle-ci a été fixé au 13 décembre 2010.

[11] L'audience s'est tenue pendant trois journées consécutives, du 13 au 15 décembre 2010. La BCMEA n'a appelé qu'un seul témoin, M. Leonard. Les syndicats ont choisi de ne pas en appeler. La plus grande partie des éléments de preuve présentés par les parties étaient sous forme écrite. Plus précisément, la BCMEA a présenté de multiples documents en tant que pièce 1, et les syndicats ont fait de même, en tant que pièce 2. Ces pièces détaillaient les positions des parties, leur conduite et les progrès qu'elles avaient effectués au cours des divers stades du processus de négociation collective de 2010. Ces documents relataient aussi les mandats, les efforts, les rapports et les recommandations des divers médiateurs nommés par la ministre pour aider les parties à conclure une convention collective ou à négocier les paramètres d'une procédure d'arbitrage.

[12] À l'audience, la BCMEA a grandement mis l'accent sur l'envoi par les syndicats d'avis de différend visant seulement TSI. En fait, la BCMEA estimait que les syndicats tentaient, par cette mesure, de faire entrave au processus de négociation collective par un moyen qui, en soi, constituait un défaut de tenter de conclure une convention collective.

II – Le contexte

[13] Avant d'aborder en détail la question de la conduite des parties à la table de négociation, il est nécessaire de fournir des renseignements quant au contexte dans lequel les négociations de 2010 ont eu lieu, parce que, comme la jurisprudence du Conseil le montre clairement, le contexte est un élément très important de toute évaluation, par celui-ci, d'allégations de manquement à l'obligation de négocier de bonne foi. Le Conseil doit tenir compte du portrait global des négociations collectives et de l'ensemble des relations entre les parties en cause : *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* (1993), 93 di 69; et 94 CLLC 16,024 (CCRT n° 1041).

[14] Il est généralement reconnu, et cela n'est pas contesté en l'espèce, que la Porte de l'Asie-Pacifique et le mouvement des marchandises dans les ports de la côte Ouest du Canada sont d'une grande valeur et d'une importance stratégique pour l'économie du Canada. Le maintien du mouvement continu des marchandises dans les ports est d'une importance capitale, et toute perturbation ou menace de perturbation, ou un arrêt de travail, peut avoir des effets négatifs

substantiels sur la réputation internationale et l'économie du Canada, car les expéditeurs réachemineraient leurs marchandises vers d'autres ports, probablement américains, situés le long de la côte. Par conséquent, afin de protéger l'intérêt public, la tendance historique du gouvernement canadien dans ce secteur a été d'intervenir, au moyen d'action législative ou ministérielle, pour résoudre ou prévenir toute perturbation de travail prolongée dans les ports. Donc, les négociations collectives ont lieu dans une atmosphère où la menace réelle de grève ou de lock-out est réduite et où la menace d'intervention du gouvernement et d'une ordonnance d'arbitrage exécutoire est omniprésente. Les parties se comportent donc à la table de négociation et élaborent leurs stratégies avec cette réalité en tête.

[15] Sans égard à ce qui précède, la conclusion d'une convention collective au moyen de libres négociations collectives, sans recours à la grève ni à l'intervention du gouvernement, ne relève pas de l'impossible, comme en attestent les dernières rondes de négociation.

[16] Une grande partie du contexte particulier aux présentes négociations est relatée dans le renvoi de la ministre au Conseil et confirmé par les éléments de preuve documentaire présentés et les témoignages livrés. Les conventions collectives en question sont venues à échéance le 31 mars 2010. Les syndicats ont donné à la BCMEA et à chacun des employeurs un avis de négociation le 25 novembre 2009. Les négociations ont débuté en janvier 2010.

[17] Le 5 mars 2010 (avant même que les conventions collectives ne viennent à échéance), la ministre du Travail a nommé deux médiateurs, l'honorable Ted Hughes, c.r., et M. John Rooney, pour aider les parties dans leurs négociations, menant soit à la conclusion d'une convention collective, soit à une entente sur un protocole de règlement des différends. Les médiateurs ont échoué dans les deux aspects de leur mandat et ont présenté à la ministre un rapport dans lequel ils faisaient part de leurs recommandations. Un deuxième médiateur, dont le mandat portait expressément sur la négociation de paramètres pour une procédure d'arbitrage, a été nommé le 29 septembre 2010, mais ces efforts ont aussi échoué.

[18] Le contexte particulier dans lequel se sont tenues ces négociations est aussi important. Toutes les parties reconnaissent que les présentes négociations ont eu lieu dans le contexte d'une situation de reprise économique fragile et d'un marché de plus en plus concurrentiel.

[19] Les positions générales des parties, comme le démontre la preuve, peuvent globalement être décrites de la manière suivante. La BCMEA a démontré clairement qu'elle voulait apporter les changements significatifs et structurels dont elle avait besoin aux dispositions des conventions collectives existantes, surtout celles concernant la main-d'oeuvre. La BCMEA voulait une flexibilité et un contrôle accrus sur les méthodes d'embauche et de répartition des débardeurs. Les deux syndicats étaient d'avis que les conventions collectives contenaient des dispositions donnant à la BCMEA la flexibilité nécessaire à cet égard et voulaient préserver et protéger les gains qu'ils avaient obtenus dans les rondes de négociations précédentes. Les syndicats ont aussi exprimé l'avis qu'il n'y avait pas suffisamment de mesures incitatives, dans les autres propositions de la BCMEA, pour contrebalancer toute concession qu'ils pourraient envisager.

[20] Quant à la question de la négociation d'un protocole de règlement des différends, la BCMEA préférait manifestement une procédure de médiation ou d'arbitrage exécutoire guidé par l'intérêt public. La section locale des débardeurs proposait un processus où les questions relatives aux salaires et aux avantages sociaux seraient renvoyées à l'arbitrage exécutoire, avec toute autre question que les parties acceptaient mutuellement de renvoyer. Les questions qui n'auraient pas été renvoyées à l'arbitrage seraient réglées selon les dispositions de la convention collective précédente. La section locale des contremaîtres a essentiellement refusé de participer à ces discussions, exprimant l'avis qu'elle préférait continuer d'exercer son droit à la libre négociation collective, selon les processus énoncés dans le *Code*.

III – Analyse

[21] L'alinéa 50*a*) du *Code* se lit comme suit :

> 50. Une fois l'avis de négociation collective donné aux termes de la présente partie, les règles suivantes s'appliquent :

> *a*) sans retard et, en tout état de cause, dans les vingt jours qui suivent ou dans le délai éventuellement convenu par les parties, l'agent négociateur et l'employeur doivent :
>
> (i) se rencontrer et entamer des négociations collectives de bonne foi ou charger leurs représentants autorisés de le faire en leur nom;
>
> (ii) faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

[22] Lorsqu'il a examiné les allégations de la BCMEA, le Conseil s'est inspiré de l'arrêt *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, de la Cour suprême du Canada. Dans la décision de la majorité, le juge Cory avait écrit ce qui suit :

> 42. L'alinéa 50*a*) du *Code canadien du travail* prévoit une double obligation. Non seulement les parties doivent négocier de bonne foi, mais encore elles doivent faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Les deux éléments sont d'égale importance et une partie déroge à cette disposition si elle ne remplit pas les deux obligations. Il peut fort bien y avoir des exceptions mais, en règle générale, **l'obligation d'entamer des négociations de bonne foi doit être appréciée selon une norme subjective alors que celle de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention doit être évaluée selon une norme objective**, le Conseil prenant en considération les normes et pratiques comparables dans le secteur d'activités. C'est la deuxième partie de l'obligation qui empêche une partie de se dérober en prétendant qu'elle tente sincèrement de conclure une entente alors qu'objectivement **ses propositions sont tellement éloignées des normes acceptées dans le secteur d'activités qu'elles doivent être tenues pour déraisonnables**.
>
> (c'est nous qui soulignons)

[23] Les allégations de la BCMEA mettaient l'accent sur le deuxième volet de l'obligation prévue à l'alinéa 50*a*), soit que les syndicats n'avaient pas rempli leur obligation de « faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective », ce qui avait donc pour effet d'entraîner l'application de la norme objective pour évaluer la conduite et les propositions de négociation dans la présente affaire.

A – Les avis de différend aux termes de l'article 71

[24] Comme il a été mentionné ci-dessus, la BCMEA a grandement mis l'accent sur l'envoi par les syndicats d'avis de différend aux termes de l'article 71 du *Code* qui visaient seulement TSI, l'un des nombreux employeurs membres de la BCMEA. La BCMEA soutient que le simple fait d'avoir envoyé ces avis constituait en soi une violation de l'alinéa 50*a*) du *Code*. Le Conseil se penchera d'abord sur cette allégation.

[25] Selon la BCMEA, les avis de différend des syndicats étaient expressément conçus pour contourner la BCMEA, qui est reconnue, depuis longtemps, de même que pour les négociations de 2010, comme étant le représentant patronal. La BCMEA a allégué que cette stratégie visait à isoler l'un des membres de l'organisation patronale, et ainsi « diviser pour régner ». La BCMEA a soutenu que ces avis étaient inappropriés et illégaux, et qu'ils ont eu des effets hautement déstabilisateurs sur le climat économique dans le port et sur les négociations collectives. La BCMEA a de plus fait valoir que les syndicats, en agissant de cette manière, minaient délibérément le pouvoir de négociation du représentant patronal et qu'une telle conduite constituait une preuve manifeste que les syndicats n'avaient pas rempli leur obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

[26] En revanche, les syndicats ont soutenu qu'ils avaient le droit, en vertu du *Code*, de donner un avis de différend visant un seul employeur, puisque la BCMEA était seulement une organisation patronale volontaire, et non désignée, au sens du *Code*. De plus, les syndicats ont fait observer que le fait qu'ils avaient envoyé les avis ne constituait pas une preuve qu'ils avaient abandonné, voir miné, les négociations sectorielles. Au contraire, ils ont fait valoir qu'ils voyaient cette façon d'agir comme une mesure positive et pratique visant à obtenir des progrès dans des négociations qui étaient non productives et stériles. Les syndicats ont soutenu qu'il n'y avait pas de preuve de quelque négociation directe que ce soit avec un employeur individuel, que les négociations sectorielles étaient continues et qu'elles continuaient et que la BCMEA avait effectivement prévenu toute conséquence néfaste que les avis envoyés auraient pu avoir sur elle. De toute façon, comment pourrait-on qualifier une demande de conciliation comme étant une violation de l'alinéa 50*a*) du *Code*?

[27] Gardant à l'esprit le contexte global et la teneur des négociations de 2010, le Conseil n'est pas convaincu que l'envoi par les syndicats d'avis de différend aux termes de l'article 71 qui visaient seulement TSI constituait une violation de l'alinéa 50*a*) dans ces circonstances.

[28] Le Conseil reconnaît que les parties tiennent depuis longtemps des négociations collectives sectorielles et que la BCMEA agit à titre de représentant patronal autorisé, au nom de ses entreprises membres. Le Conseil reconnaît aussi que ce protocole avait été accepté pour les présentes rondes de négociation. Cependant, il est aussi vrai que la BCMEA est seulement une organisation volontaire

et qu'elle n'a pas été désignée comme employeur au sens de l'article 33 du *Code*. C'est aussi un fait qu'il existe des accréditations distinctes ou des reconnaissances volontaires distinctes pour chacun des employeurs individuels. Par conséquent, les négociations sectorielles constituent un processus volontaire, plutôt qu'un processus auxquels les parties sont contraintes en application de la loi, et une partie ne peut contraindre l'autre à adopter ce processus. Dans le passé, le Conseil a déclaré que, lorsque les négociations conjointes ne sont que volontaires, elles sont, la plupart du temps, non exécutoires : *Western Cablevision Ltd. et autres* (1986), 65 di 150 (CCRT nº 573). Donc, il n'était ni illégal ni illégitime pour les syndicats d'avoir envoyé des avis de différend aux termes de l'article 71 ne visant que TSI.

[29] Le Conseil n'est pas non plus prêt, comme la BCMEA lui presse de faire, à attribuer aux syndicats toute la mauvaise volonté et les conséquences néfastes décrites par la BCMEA, du simple fait que ceux-ci ont envoyé des avis de différend qui nommaient seulement TSI. Dans le cadre de la présente affaire, la preuve démontrait clairement au Conseil que les rondes de négociations étaient difficiles, les parties demeurant ancrées dans leurs positions respectives. La BCMEA était inflexible sur sa position qu'elle avait besoin d'obtenir des modifications structurelles importantes ainsi qu'une flexibilité accrue dans la gestion de la main-d'oeuvre et des lieux de travail. Les syndicats étaient déterminés à ne pas renoncer aux acquis obtenus au cours des années et croyaient que les employeurs bénéficiaient déjà de suffisamment de flexibilité.

[30] Le Conseil estime que l'envoi des avis de différend par les syndicats ne constitue guère plus qu'une autre tactique ou stratégie de négociation visant à provoquer une réaction chez la partie patronale, pour voir ce qu'ils pourrait en tirer. La preuve démontre clairement que la BCMEA, TSI et la ministre elle-même ont réagi rapidement pour s'assurer que les négociations sectorielles entre la BCMEA et les syndicats aillent de l'avant. La BCMEA a envoyé ses propres avis de différend aux termes de l'article 71 au nom de tous ses employeurs membres, TSI a expressément mentionné qu'elle souhaitait que la BCMEA la représente à la table de négociation et la ministre, en réponse aux avis de différend, a ensuite nommé un conciliateur pour que le processus de négociations sectorielles puisse continuer. La ministre a aussi déféré une question au Conseil.

[31] De plus, la preuve démontre clairement que les syndicats n'ont pas pris d'autres mesures visant à négocier directement avec TSI, ni posé un acte qui aurait pu isoler TSI ou tout autre membre individuel de la BCMEA dans le cadre des négociations. Les syndicats ont continué à participer au processus de conciliation avec le conciliateur nommé. M. Leonard a admis en contre-interrogatoire qu'aucune des craintes ou des conséquences anticipées ne se sont matérialisées.

[32] La BCMEA soutient que même une tentative visant à isoler un seul de ses membres dans le cadre des négociations collectives, que celle-ci réussisse ou non, est suffisante pour constituer une violation de l'alinéa 50*a*), puisque la tentative visait à miner les pouvoirs de la BCMEA à titre de représentant patronal reconnu. Le Conseil ne souscrit pas au fait que l'envoi des avis de différend par les syndicats, sans aucune autre mesure pour poursuivre cette stratégie, constitue une violation dans les circonstances. Si les syndicats avaient choisi de faire fi des réponses de la BCMEA et de TSI, et avaient pris des mesures visant à négocier directement avec TSI en dépit du désaccord de la BCMEA, une conclusion différente aurait pu être justifiée. Cependant, il faut bien savoir que le Conseil n'est pas saisi de cette question et qu'il ne rendra pas une décision quant à ce scénario hypothétique. Ce ne sont pas les faits; en l'espèce, les syndicats n'ont pas pris d'autres mesures en ce sens et ont abandonné toute tentative de faire suite à cette stratégie. Compte tenu de ces faits, le Conseil conclut que la conduite des syndicats, lorsque ceux-ci ont envoyé des avis de différend visant uniquement TSI, ne constituait pas en soi un manquement, de leur part, à leur obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, en violation de l'alinéa 50*a*) du *Code*, dans les circonstances.

B – L'effet cumulatif des autres actes

[33] La position de la BCMEA quant aux autres actes du syndicat, exposés et détaillés précédemment, est que les actes décrits ne constituaient peut-être pas en soi un manquement à l'obligation de négocier de bonne foi, mais que les effets cumulatifs des actes dans le cadre du processus de négociation collective démontraient que les syndicats n'avaient pas rempli leur obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

[34] Les syndicats, en revanche, soutiennent que leur conduite et leurs propositions de négociation constituent la preuve qu'ils négociaient de manière serrée, en raison des demandes importantes de la BCMEA, et que même l'effet cumulatif des actes posés ne franchissait pas la proverbiale frontière de telle sorte à constituer une négociation dite de surface ou un défaut de négocier, en violation de l'alinéa 50*a*).

[35] Effectuer la distinction entre les négociations serrées et les négociations dites de surface ou de mauvaise foi n'est pas une tâche facile et peut nécessiter de soupeser et d'évaluer non seulement la conduite, mais aussi l'intention derrière celle-ci, dans le cadre du contexte historique général des négociations collectives entre les parties et de la présente ronde de négociations. Dans *Association des employeurs maritimes*, 1999 CCRI 26, le Conseil a décrit la tâche en ces termes :

> [51] La distinction entre les négociations serrées et celles de mauvaise foi devient tout aussi complexe que les négociations elles-mêmes. Ainsi, le tribunal doit considérer non seulement les agissements des parties, les propositions mises de l'avant et la qualité des discussions, elle doit aussi peser la maturité et l'évolution des rapports de travail entre elles.

[36] Dans cette même affaire, le Conseil a décrit la relation entre les parties de la façon suivante :

> [52] Force est de constater que dans la présente instance les parties n'en sont pas à leurs premières armes en matière de négociation; ils entretiennent des relations de travail depuis plus de 50 ans. Il est aussi reconnu de part et d'autre que les grands acquis de la convention actuelle l'ont été à coup de rudes confrontations. Non seulement les parties sont-elles très sophistiquées dans leur rapports, elles savent également utiliser tous les outils administratifs, législatifs et juridiques pour en arriver à leurs fins.

[37] Cette description s'applique bien aux parties dans la présente affaire. Elles entretiennent des relations de travail depuis longtemps, n'en sont pas à leurs premières armes en matière de négociation collective et connaissent tous les outils de négociation à leur disposition.

[38] Un examen de l'ensemble de la preuve, remise dans son contexte, n'a pas convaincu le Conseil que les syndicats menaient des négociations dites de surface ou refusaient de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. La preuve démontre clairement que les parties avaient fait peu de progrès au cours de la période initiale de six mois (janvier à juin 2010), avant que les premiers médiateurs nommés ne présentent leur rapport. Néanmoins, de petites étapes ont été franchies, des propositions ont été échangées et expliquées, et plusieurs rencontres ont eu lieu. Les

deux côtés avaient discuté de la justification de leurs propositions. Le fait que les deux parties aient toutes deux bien peu bougé de leurs positions initiales ne démontre pas, en soi, un manque d'effort pour conclure une convention collective. Les parties ont droit d'agir en fonction de leurs propres intérêts et d'adopter des positions fermes, dans la mesure où elles n'agissent pas de manière illégale ou ne contreviennent pas aux normes acceptables : *Association des employeurs maritimes*, précitée.

[39] En l'espèce, il n'appartient pas au Conseil de statuer sur le caractère raisonnable des propositions des parties ou d'intervenir dans le rapport de force entre celles-ci; son rôle se limite à se pencher sur une conduite qui est illégale, contraire à l'ordre public ou qui témoigne par ailleurs d'une mauvaise foi : *Iberia, Lignes aériennes d'Espagne* (1990), 80 di 165; et 13 CLRBR (2d) 224 (CCRT n° 796). Il faut aussi reconnaître dans la présente affaire, comme il a été indiqué au début, que les parties savent bien qu'en fin de compte, le Parlement pourrait adopter une loi de retour au travail si elles en venaient à avoir recours à des sanctions économiques complètes, telles que la grève ou le lock-out.

[40] L'on doit de plus rappeler qu'à la fin du premier processus de médiation, les deux syndicats avaient adopté la position qu'ils étaient prêts à accepter les recommandations des médiateurs, à savoir, de renouveler les modalités de la convention collective existante pour une période de deux ans, en plus des augmentations de salaire prévues. Toutes les autres demandes formulées seraient retirées des négociations.

[41] Bien que la preuve fasse état de certains gestes de provocation et d'intimidation de la part de la section locale des contremaîtres, de certaines rencontres auxquelles les syndicats avaient abruptement mis fin, d'autres actes de cette nature et même du fait, reconnu, que la section locale des débardeurs avait refusé de signer une entente à laquelle les parties étaient parvenues relativement à une disposition précise, cette preuve n'était pas convaincante, même prise dans son ensemble, pour établir que les syndicats avaient franchi la limite de la négociation serrée au point de manquer à leur obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

[42] La BCMEA a de plus allégué que la section locale des contremaîtres avait contesté, à maintes reprises, la constitution et les pouvoirs de son comité de négociation. Peu d'éléments de preuve en

lien direct avec cette question ont été produits, mais il est manifeste que certains doutes avaient été exprimés quant au fait que le comité de négociation de la BCMEA était composé différemment que lors des années antérieures et que la section locale des contremaîtres était mécontente des changements. Le Conseil convient qu'une partie a le droit, à quelques exceptions près, de choisir les personnes qui la représentent à la table de négociation et que la BCMEA n'avait pas l'obligation de nommer d'autres personnes au sein de son comité. Cependant, à l'exception de certaines plaintes selon lesquelles les personnes présentes à la table de négociation n'avaient ni les connaissances ni les capacités pour discuter des questions en profondeur et pour comprendre les préoccupations des syndicats, la preuve ne démontre pas que la section locale des contremaîtres avait posé quelque geste que ce soit visant directement à miner le pouvoir de négociation du comité de la BCMEA. La section locale des contremaîtres n'avait pas refusé de continuer à participer aux négociations, ni par ailleurs tenté de faire obstacle à celles-ci, en raison de la composition du comité de négociation de la BCMEA.

[43] La BCMEA s'est aussi plainte de la tentative de la section locale des débardeurs de surnégocier et d'intégrer des groupes importants d'employés dans l'unité de négociation. Cette position adoptée par la section locale des débardeurs à la table de négociation revêt moins d'importance lorsqu'elle est simplement présentée comme une proposition, qui n'a d'ailleurs pas mené à une impasse. Il n'est pas en soi illégal de présenter une question comme étant une proposition qui pourrait mener à une forme de reconnaissance volontaire, même si celle-ci pourrait bien ne pas être exécutoire devant le Conseil.

[44] Finalement, la BCMEA s'est plainte de la conduite des deux syndicats relativement à leur position et à leur attitude dans le cadre des négociations avec les médiateurs, en vue de tenter de négocier ou de consentir à un protocole de règlement des différends qui pourrait mener à une méthode exécutoire de règlement de toute question restée en suspens.

[45] Le Conseil est d'avis que les négociations menant au renouvellement de la convention collective étaient éclipsées par cet aspect supplémentaire du mandat des médiateurs nommés, qui exigeait d'eux d'examiner les options relativement à un protocole qui constituerait une méthode exécutoire de règlement des différends et d'aider les parties à s'entendre à ce sujet. Les syndicats étaient

toujours déterminés à conclure une convention collective au moyen de négociations directes, sans avoir recours à l'arbitrage exécutoire; la BCMEA était sceptique de parvenir à une entente qui répondait à ses demandes au moyen de la négociation directe et voyait la procédure de médiation ou d'arbitrage soumise à des conditions du Conseil comme étant, globalement, la meilleure solution, tant à court qu'à long terme. Les parties avaient des avis opposés sur cette question, et cela a semblé contaminer l'ambiance et le contenu des négociations.

[46] La BCMEA a soutenu que la proposition de la section locale des débardeurs de renvoyer à l'arbitrage exécutoire les questions relatives aux salaires et aux avantages sociaux, ainsi que les seules autres questions que les parties acceptaient mutuellement de renvoyer, était une tentative délibérée de faire échouer les discussions, puisque la section locale des débardeurs savait qu'une telle proposition serait totalement inacceptable. La BCMEA a de plus fait valoir que le refus de la section locale des contremaîtres de même participer aux discussions tenues avec le deuxième médiateur nommé démontrait clairement qu'elle avait manqué à son obligation de négocier.

[47] En revanche, les syndicats soutiennent que tout cet aspect relatif aux médiations constituait une question distincte et devrait être examiné de manière indépendante du processus réel de négociations collectives. La question a seulement été soulevée par la ministre elle-même. Ce n'était pas une proposition émanant de l'une ou l'autre des parties. Les syndicats n'avaient pas l'obligation de discuter de la question ou de participer à cet aspect des efforts de médiation, et donc, leur conduite ou leur position quant à cette question ne peut pas et ne devrait pas être assujettie à l'obligation de négocier de bonne foi. Par conséquent, la conduite des syndicats quant à cet aspect du processus de médiation ne devrait pas faire partie de l'évaluation du Conseil en ce qui concerne leur conduite dans les négociations collectives aux fins de la présente décision.

[48] La preuve démontre clairement, et le Conseil en est convaincu, que les deux parties ont parfaitement conscience des répercussions de la menace d'une intervention gouvernementale sur le processus de libres négociations collectives dans leur secteur et sur les capacités respectives des parties de négocier et de parvenir, par elles-mêmes, à des modifications importantes aux modalités des conventions collectives. Cependant, la question de savoir s'il y a lieu ou non d'appliquer, aux négociations collectives dans le secteur, une procédure d'arbitrage exécutoire imposée par la loi n'est

pas une question que le Conseil doit examiner dans le cadre de la présente affaire, où on lui a demandé d'évaluer la conduite des parties régies par les conventions collectives visées en l'espèce pour qu'il détermine si l'une ou l'autre avait manqué à son obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur le bien-fondé des libres négociations collectives par opposition à une procédure d'arbitrage exécutoire imposée par la loi pour protéger l'intérêt public lorsqu'il examine la question de savoir si les parties ont rempli leur obligation de négocier de bonne foi prévue par le *Code*.

[49] En ce moment, il n'existe aucune loi applicable à ce secteur qui oblige les parties à soumettre leurs différends à une procédure d'arbitrage exécutoire, dans l'éventualité où elles sont incapables de parvenir à une solution négociée. Le Conseil est d'avis que les parties pouvaient opter d'aller de l'avant avec le processus de libres négociations collectives pour conclure une convention collective tel que le prévoit le *Code*, et aucune des parties n'avait l'obligation d'entamer des négociations pour un processus visant à éliminer le droit de grève ou de lock-out, à moins que les deux parties ne consentent à un tel résultat par des négociations. Le Conseil n'est pas disposé à conclure qu'un manque d'effort à parvenir à une entente quant à une procédure d'arbitrage exécutoire constitue un manquement à l'obligation de négocier de bonne foi.

IV – Conclusion

[50] Pour tous les motifs énoncés ci-dessus, le Conseil a conclu que les actes des syndicats, soulevés par la BCMEA dans sa demande, ne constituent pas, même lorsqu'on les examine ensemble, un défaut de négocier de bonne foi dans les circonstances de la présente affaire. Selon le Conseil, les incidents sur lesquels se fonde la BCMEA ne font pas en sorte que la conduite du syndicat puisse être qualifiée autrement que de négociation serrée, qui échoue en raison d'une absence d'un quelconque degré de consensus.

[51] Par conséquent, le Conseil conclut que la réponse à la première question du renvoi de la ministre est négative : les deux parties n'ont pas, selon le Conseil, manqué à leur obligation de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, et les circonstances de la présente affaire ne constituent pas une violation de l'alinéa 50*a*) du *Code* par

l'une ou l'autre des parties. En conséquence, il n'est pas nécessaire d'examiner le deuxième aspect, relatif au redressement, du renvoi de la ministre.

Traduction certifiée conforme
Communications

H. Allan Hope
Vice-président

John Bowman
Membre

André Lecavalier
Membre

p. j. : Renvoi ministériel du 3 novembre 2010

ANNEXE 1

Ministre du Travail/Minister of Labour
Ottawa, Canada, KIA 0J2

CONCERNANT L'ARTICLE 107 DU *CODE CANADIEN DU TRAVAIL (PARTIE I – RELATIONS DU TRAVAIL)* ET LES RELATIONS DU TRAVAIL DANS LES PORTS DE LA CÔTE OUEST ENTRE LA BRITISH COLUMBIA MARITIME EMPLOYERS ASSOCIATION (BCMEA) ET L'INTERNATIONAL LONGSHORE AND WAREHOUSE UNION (ILWU) (débardeurs et contremaîtres)

ATTENDU QUE, en novembre 2009, l'ILWU a donné un avis de négociation à la BCMEA pour entamer des négociations collectives dans le but de renouveler leurs conventions collectives;

ATTENDU QUE, le 31 mars 2010, les conventions collectives régissant la section locale 500 de l'ILWU (débardeurs) et la section locale 514 de l'ILWU (contremaîtres) sont venues à échéance;

ATTENDU QUE, le 5 mars 2010, j'ai nommé, en vertu de l'article 105 du *Code canadien du travail* (le *Code*), l'honorable Ted Hugues et M. John Rooney pour agir à titre de médiateurs;

ATTENDU QUE, le 30 juillet 2010, les médiateurs ont présenté leurs rapports sur le processus de médiation qu'ils ont effectué entre mars et juillet 2010;

ATTENDU QUE les rapports des médiateurs contenaient des déclarations selon lesquelles les parties n'avaient pas discuté sérieusement des questions importantes et qu'elles s'étaient seulement entendues sur des points mineurs;

ATTENDU QUE j'ai transmis les rapports aux parties le 22 septembre 2010, puis rencontré celles-ci séparément le 24 septembre, et leur ai précisément demandé comment elles prévoyaient parvenir à conclure de nouvelles conventions collectives, et qu'aucune des parties n'a répondu;

ATTENDU QUE, dans un effort additionnel visant à conclure de nouvelles conventions collectives, j'ai nommé, le 29 septembre 2010, un autre médiateur en vertu de l'article 105 du *Code* pour aider les parties à négocier et à élaborer les paramètres pour une procédure d'arbitrage, approche qui s'est aussi avérée vaine;

ATTENDU QUE l'article 107 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations de travail)* prévoit qu'à titre de ministre du Travail, je peux prendre les mesures que j'estime de nature à favoriser la bonne entente dans le monde du travail et à susciter des conditions favorables au règlement des désaccords ou différends qui y surgissent et, qu'à ces fins, je peux déférer au Conseil toute question ou lui ordonner de prendre les mesures que je juge nécessaire;

ET ATTENDU QUE le débardage et les autres activités de compétence fédérale propres aux opérations portuaires sur la côte Ouest sont essentiels à l'importation et l'exportation de marchandises et au fonctionnement de l'économie canadienne.

EN CONSÉQUENCE, par les présentes, je, à titre de ministre du Travail, en vertu de l'article 107 du *Code canadien du travail*,

a) défère au Conseil canadien des relations industrielles la question de savoir si les parties ont manqué à leur obligation en vertu de l'alinéa 50*a*) du *Code* de négocier collectivement de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective;

b) ordonne au Conseil d'imposer aux parties une nouvelle convention collective ou une méthode exécutoire pour régler les questions restées en suspens liées aux modalités des conventions collectives, si le Conseil conclut qu'il y a effectivement eu un tel manquement.

EN FOI DE QUOI la ministre du Travail a signé les présentes ce 3e jour de novembre 2010.

Traduction certifiée conforme
Communications

Ministre du Travail